Québec

LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS
POUR L'ANNÉE 1986-87

Avis du Conseil des universités au ministre
de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code: 2301-0035

Gouvernement du Québec

Dépôt légal: deuxième trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Avis no 85.25
ISSN - 0709-3985
ISBN - 2-550-16426-1

TABLE DE MATIERES

I- Introduction 1

II- Niveau de l'enveloppe 1986-87 2

III- Niveau de compression pour 1986-87 4

IV- Conséquences des compressions annoncées pour 1986-87 8

V- Les solutions de rechange 13

VI- La répartition entre les universités 13

VII- Conclusion et recommandation 16

1- Introduction

Dans son avis sur les orientations du financement universitaire de décembre 1985, le Conseil des universités invitait le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science à prendre des mesures énergiques pour éviter l'effritement de notre système universitaire. Constatant que la plupart des universités se trouvent dans une situation déficitaire sans précédent, le Conseil recommandait une intervention du ministère pour les amener à rétablir l'équilibre budgétaire annuel et à résorber les déficits accumulés. Par ailleurs, les compressions budgétaires successives des récentes années ayant entraîné un état de sous-financement des universités, il estimait qu'il fallait hausser, de façon appréciable, leur niveau de financement. Pour atteindre cet objectif, le Conseil suggérait que toutes les possibilités soient examinées, incluant une augmentation des frais de scolarité. De plus, il jugeait que certaines corrections aux bases historiques de financement s'imposaient.

Dans l'attente d'un plan de redressement que pourrait proposer le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, la situation ne peut que se détériorer et devenir de plus en plus critique avec les nouvelles compressions annoncées pour 1986-87. Il reste à espérer que la Commission parlementaire chargée d'étudier le financement universitaire, produise les effets escomptés et que ses travaux permettent un débat public approfondi des orientations du financement du système universitaire. Entre temps, le niveau des subventions de fonctionnement aux universités fixé pour 1986-87 décroît en termes réels. Une fois de plus les universités sont mises à contribution pour la réduction des dépenses gouvernementales et ce, pour plus de vingt millions de dollars, sans compter les divers prélèvements et sous-indexation de dépenses. Ce niveau de compression est même plus élevé si l'on tient compte des compressions appliquées au programme d'aide financière aux étudiants.

Le présent avis se veut un prolongement de l'avis de décembre sur l s orientations du financement universitaire, et se borne à soulever quelques questions additionnelles concernant le niveau et la répartition des subventions pour l'année 1986-87. Présentant d'abord les paramètres du niveau de financement pour la prochaine année, il précise le niveau de compression appliqué aux universités et en dégage les principales conséquences. Par la suite, il émet quelques brefs commentaires concernant la répartition de l'enveloppe et énonce la recommandation du Conseil quant au niveau de financement 1986-87 et sa répartition entre les universités.

II- Niveau de l'enveloppe 1986-87

Dans sa demande d'avis au Conseil, le ministre annonce que le niveau de l'enveloppe des subventions de fonctionnement aux universités s'élèvera à 991,8M$ en 1986-87, soit une augmentation de 3,7% par rapport à l'enveloppe récurrente de l'année précédente qui était de 956,7M$. Toutefois, en excluant les enveloppes spécifiques pour l'achat de micro-ordinateurs et pour les actions structurantes, le tableau I démontre que l'augmentation de l'enveloppe récurrente se limite à 2,5%. De plus, si l'on retranche le financement des clientèles additionnelles et l'indexation des dépenses, on constate encore une fois pour 1986-87, un recul du niveau de financement de base des universités. Cette diminution en termes réels des subventions est de 1,7%.

TABLEAU 1

Enveloppe des subventions de fonctionnement aux universités québécoises en 1985-86 et 1986-87

	1985-86	1986-87	en %
Enveloppe finale	966,1M$	991,8M$	+2,7
- Enveloppes spécifiques			
- Micro-informatique	2,3		
- Actions-structurantes	7,1	11,3	
Enveloppe récurrente	956,7	980,5	+2,5
- Moins financement des effectifs étudiants		27,6	
- Moins indexation de certaines dépenses*		12,5	
Enveloppe récurrente ajustée	956,7	940,4	-1,7

Pour la même année, le tableau 2 montre que l'enveloppe récurrente des subventions de fonctionnement des universités ontariennes augmente de 4% et cela malgré une légère diminution des clientèles étudiantes. En ajoutant les enveloppes spécifiques pour les acquisitions de volumes des bibliothèques, le support à la recherche et le renouvellement du corps professoral, l'augmentation des subventions accordées aux universités ontariennes atteint 6,3% en 1986-87. Toutefois, ce taux de croissance des subventions universitaires de l'Ontario inclut une indexation des dépenses qu'on peut estimer grosso modo à 4%. En réduisant l'augmentation des subventions selon cet hypothèse d'indexation des dépenses, le financement de base en termes réels des universités augmenterait de 2,3% en Ontario, tandis qu'il diminue de 1,7% au Québec.

---

* Note: Il s'agit de compensation pour les coûts du vieillissement du personnel, la taxe sur les assurances et la hausse du coût de certains avantages sociaux.

TABLEAU 2

Enveloppe des subventions de fonctionnement aux universités ontariennes pour 1985-86 et 1986-87

	1985-86	1986-87	en%
Operating grants	1 244M$	1 294M$	4,0%
Undergraduate instructional equipement	10	10	
Library acquisitions		15	
Support of research	10	15	
Faculty renewal		10	
TOTAL	1 264M$	1 344M$	6,3%

III- Niveau de compression pour 1986-87

Le tableau 3 présente une synthèse de l'effort de compression budgétaire demandé aux universités pour l'année 1986-87. On y constate que les compressions sont parfois explicites, tandis que d'autres ne le sont pas. Globalement, le niveau de compressions est près de 34M$, ce qui représente 3,5% de l'enveloppe finale des subventions de fonctionnement de l'année 1985-86.

TABLEAU 3

Effort d'ajustement budgétaire demandé aux universités pour l'année 1986-87

	M$	en%*
Réduction de l'enveloppe générale	14,7	1,5
Abandon de programmes spécifiques:		
- micro-informatique	4,3	
- volet recherche PPMF et PPMEP	1,2	
- autres	0,4	
Sous-total	5,9	0,6
Non-indexation des autres dépenses**	10,0	1,0
Prélèvement pour les nouvelles locations	3,0	0,3
Total des compressions	33,6M$	3,5%

* En % de l'enveloppe finale 1985-86 soit 966M$

** 250M$ multiplié par un taux d'inflation de 4%

Le tableau 4 présente un bilan des compressions budgétaires imposées au réseau universitaire depuis 1978-79. Il illustre bien la situation actuelle où les coupures annoncées pour 1986-87 marquent un retour à un niveau de compression comparable à celui des années précédentes. Après les coupures draconiennes de 1981-82 et 1983-84, la coupure de 33,6M$ imposée aux universités en 1986-87 représente, en pourcentage des subventions, un des niveaux de compression les plus sévères depuis 1978-79.

TABLEAU 4

Répartition des compressions imposées au réseau universitaire de 1978-79 à 1986-87

	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Compressions explicites	12,0	-	-	-	12,7	19,8	22,2	3,6	20,6
Sous-indexation des coûts	(1,4)	1,5	(4,6)	63,8	(8,5)	(6,9)	6,0	7,8	13,0
Sous-financement des effectifs étudiants	8,8	24,3	2,8	11,3	17,5	29,9	3,9	2,3	-
Non indexation des revenus admissibles	1,7	1,8	4,6	4,0	0,9	0,5	1,9	-	-
Total des compressions	21,1	27,6	2,8	79,1	22,6	43,3	34,0	13,7	33,6
Enveloppe finale des subventions de fonctionnement	619,4	672,0	763,6	812,6	860,9	860,9	895,9	966,1	991,8
Compressions en % de l'enveloppe finale	-3,4	-4,1	-0,4	-9,7	-2,6	-5,0	-3,8	-1,1	-3,4

Sources: 1978-79 à 1984-85, Mémoire du ministre de l'Education à la Commission parlementaire; 1985-86, Règles budgétaires 1985-86, MESST.

Durant cette période de compressions, il faut souligner également que les clientèles étudiantes ont augmenté à un rythme oscillant entre quatre et cinq pourcent par année. Le tableau 5 démontre bien les effets conjugés de l'inflation et des variations de clientèles sur le financement par étudiant. Les subventions par EETC en dollars constants sont passées de 5 295$ en 1978-79 à 3 518$ en 1986-87, ce qui représente une baisse de l'ordre de 33% par rapport à l'année de base.

TABLEAU 5

Evolution des clientèles étudiantes, de l'IPC et des subventions par étudiants de 1978-79 à 1986-87

	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
EETC	116 981	122 925	128 432	130 767	135 866	143 017	150 115	155 546 [1]	158 924 [2]
en %	+5,3	+5,1	+4,5	+1,8	+3,9	+5,3	+5,0	+3,6	+2,2
IPC (1971=100)	179,3	196,2	218,9	245,6					
IPC (1981=100)				104,9	114,7	120,2	124,6	130,7	135,9 [2]
IPC (1978-79=100) [3]	100	109,4	122.1	136,9	149,7	156,9	162,6	170,6	177,4 [2]
Subventions par EETC	5 295	5 467	5 946	6 214	6 336	6 020	5 968	6 211	6 241
Subventions par EETC en dollars constants	5 295	4 997	4 870	4 539	4 232	3 837	3 670	3 641	3 518

1) Estimation d'après les données de l'automne 1985.

2) Prévision.

3) Moyenne annuelle des indices mensuels de juin à mai pour la ville de Montréal, tirés du catalogue 11-003 de Statistique Canada.

IV- Conséquences des compressions annoncées pour 1986-87

Dans son avis sur le niveau de financement pour 1985-86 (Avis no 84.14), le Conseil des universités se réjouissait de la volonté du gouvernement de stabiliser le financement des universités en mettant un terme aux compressions budgétaires et aux prélèvements ainsi qu'en accordant la pleine indexation de toutes les dépenses. Le gouvernement reconnaissait ainsi que les compressions budgétaires

imposées aux universités québécoises depuis 1978-79, avaient amené leurs coûts unitaires à un niveau parmi les plus bas au Canada.

La compression budgétaire annoncée pour 1986-87 met un terme à cette bien courte période de répit et enlève tout espoir de stabiliser dès cette année le financement de l'infrastructure de base des universités. Avec un déficit annuel global d'opération de l'ordre de 30 à 40M$ et un déficit accumulé d'environ 90M$, il devient extrêmement difficile pour les universités québécoises de les résorber dans ce contexte de restriction budgétaire pire encore que celui subi au cours des dernières années.

Dans son avis sur les orientations du financement universitaire (avis no 85.4), le Conseil des universités recommandait que:

"les ressources des universités québécoises soient haussées au niveau moyen des autres universités canadiennes, tout en leur donnant les moyens d'accueillir les clientèles additionnelles prévues pour les prochaines années".

Cette recommandation, la plus importante de l'avis, découlait du constat que les universités québécoises ont en général un niveau de ressources moindre que la plupart des autres universités canadiennes. Cet état de pauvreté et de sous-financement ne peut leur permettre d'offrir le même niveau de qualité de ressources que leurs homologues des autres provinces et en particulier de l'Ontario. Selon le Conseil, le rattrapage par rapport à l'Ontario requerrait un ajout de l'ordre de 100M$ en 1985-86 à l'enveloppe des subventions aux universités québécoises.

Or, nous avons vu précédemment, que l'Ontario augmente de plus de 6% en 1986-87 ses subventions aux universités et cela sans augmentation de clientèles, alors qu'au Québec, les subventions aux universités pour la même année n'augmentent que de 3,3% tandis que les clientèles étudiantes croissent de 4,7%. Ainsi, le sous-financement relatif des universités québécoises par rapport à leurs homologues de l'Ontario

ne pourra que s'amplifier. Ces écarts de financement acculeront infailliblement les universités québécoises à des performances moindres en matière de formation de main-d'oeuvre hautement qualifiée, de recherche scientifique, de promotion culturelle et de développement technologique.

Dans ses avis précédents concernant le financement universitaire, le Conseil des universités a dénoncé à plusieurs reprises les effets nocifs des compressions budgétaires sur plusieurs aspects touchant la qualité des services rendus. Au niveau de l'encadrement des étudiants, la détérioration constante du ratio étudiants-professeurs des dernières années risque de causer, si elle continue au même rythme, des problèmes majeurs qui ne manqueront pas d'affecter la valeur des diplômes et leur reconnaissance sur le marché du travail.

Par ailleurs le vieillissement accéléré du corps professoral, causé en bonne partie par le gel de l'embauche exercé depuis quelques années par plusieurs facultés et départements en raison des compressions budgétaires, ajoute à ce climat difficile. C'est principalement par le renouvellement des idées et des approches que le corps professoral peut atteindre un degré de dynamisme et d'excellence qui favorise les meilleures performances au niveau de l'enseignement et de la recherche en particulier. C'est donc l'absence d'un tel environnement qui risque d'affecter à long terme la qualité des services rendus par les universités autant sous l'angle de la recherche que de l'enseignement.

A maintes occasions le Conseil a fait état d'autres difficultés causées par les compressions budgétaires notamment au niveau des bibliothèques en ce qui concerne les collections et les acquisitions. Dans son avis sur les orientations du financement rendu en décembre dernier, le Conseil signalait que, parmi les universités canadiennes, les universités québécoises sont celles qui possèdent la plus faible collection de volumes par étudiant. Cette situation par ailleurs est loin de s'améliorer puisqu'on constate que les budgets d'acquisitions

des universités québécoises sont nettement inférieurs à ceux de leurs homologues des autres provinces canadiennes. Cette situation précaire se retrouve également au niveau du renouvellement des équipements scientifiques où il faudrait selon le Conseil injecter des ressources additionnelles considérables pour rattraper les retards causés par l'inertie des années précédentes.

Nous avons vu précédemment que le gouvernement ontarien vient d'apporter une correction à la situation précaire de ses universités en leur accordant en 1986-87 un budget spécial d'excellence de 50 M$. Ces sommes visent à corriger certaines faiblesses que la Commission Bovey avait pointées dans son rapport soit: l'acquisition d'équipements scientifiques et de volumes pour les bibliothèques, le support à la recherche et le renouvellement du corps professoral.

Confrontées à des problèmes similaires souvent plus graves, les universités québécoises voient leur financement décroître une fois de plus, tandis que l'Ontario prend la direction opposée en réajustant à la hausse le niveau de financement de ses universités. Ces compressions additionnelles risquent non seulement d'aggraver la situation plus que précaire du financement, mais aussi de condamner notre système universitaire à un rôle de seconde zone dans l'ensemble nord- américain des universités.

Soumises à un rythme soutenu et inégal de compressions budgétaires pendant dix ans, les universités ont eu tendance à se laisser enfermer dans une vision à court terme de la productivité dont le seul but était d'éviter au mieux les déficits budgétaires annuels. Cette façon d'opérer laisse peu de place au développement de la qualité de l'enseignement et de la recherche à long terme. Il y a bien çà et là certaines options, certains axes de recherches que l'on protège coûte que coûte, mais dans l'ensemble c'est la performance financière et par voie de conséquence celle du quotidien qui préoccupe la majorité des gestionnaires.

A moins de mettre fin à cette décroissance annuelle et de rehausser le niveau de financement des universités, ce ne sont plus à des universités préoccupées de développement à long terme que nous aurons à faire, mais bien à des institutions vidées de tout élan, à force d'être contraintes à la pénurie et par voie de conséquence au sous-développement.

V- Les solutions de rechange

Pour éviter l'effritement du système universitaire québécois, le Conseil des universités proposait, dans son avis sur les orientations du financement des universités, de diversifier leurs sources de financement et en tout premier lieu de les autoriser à augmenter les frais de scolarité des étudiants. Bien qu'une telle mesure rompe avec les politiques gouvernementales des vingt dernières années, le Conseil estime qu'elle doit être envisagée afin d'assurer la relance du système universitaire.

Cependant, le Conseil tient à réitérer que l'adoption d'une telle mesure doit être accompagnée d'une modification des normes du système prêts-bourses pour éviter de pénaliser les plus démunis.

Avec les orientations du financement des universités pour 1986-87, le gouvernement rejette, à tout le moins dans l'immédiat, l'idée du plan de redressement proposé par le Conseil. Il laisse donc ainsi perdurer le sous-financement du système universitaire, allant jusqu'à l'accroître par des compressions budgétaires additionnelles.

VI- La répartition entre les universités

Dans sa demande d'avis, le ministre nous fait part de sa volonté de n'apporter aucune modification importante aux règles budgétaires de répartition entre les universités.

Rappelons que ces règles de répartitions reposent principalement sur une reconduction des bases de financements des universités avec plus ou moins d'indexations ou de compressions. A cette reconduction des bases, s'ajoutent une partie développement afin de tenir compte des hausses ou baisses de clientèles.

Le tableau suivant indique l'importance relative de ces deux éléments de l'enveloppe globale consacrée au financement universitaire en 1986-87.

TABLEAU 4

	En million	%
. Subventions des dépenses de base des universités	952,9	96%
. Croissance des clientèles	22,6	3%
. Autres	11,3	1%
TOTAL	991,8	100%

Quoique beaucoup de rafinements aient été apportés ces dix dernières années aux méthodes de financement des clientèles additionnelles, il demeure cependant que les règles de financement des dépenses de base des universités ont peu évolué depuis l'instauration de la méthode dite historique en 1969.

Cette absence de progrès sur l'aspect majeur de la répartition entre les universités résultent tant d'un manque de consensus sur la méthode de calcul à utiliser, que d'un manque de données fiables concernant les clientèles étudiantes ainsi que du manque d'homogénéité dans les données financières des universités.

Sur ce dernier point, soit la fiabilité des données, le ministère a accompli un progrès considérable ces dernières années et il doit en être félicité. A notre avis, les bases de données qu'il a maintenant sur les

clientèles et les rapports financiers annuels des universités, permettraient de s'attaquer rapidement à la question de la méthode de calcul à utiliser pour la détermination des enveloppes de base des universités.

Le sous-financement actuel des universités québécoises commandent de procéder avec célérité sur cette question, en se rappelant cependant qu'il est de la plus grande importance que la méthode retenue soit à la fois simple dans son application et assure la stabilité du financement universitaire. Il faut, en outre, veuiller à ce que les paramètres utilisés reposent sur <u>les données actuellement disponibles</u>.

Par ailleurs, il appert que le ministère s'apprêterait à modifier, de façon importante, l'approche utilisée pour le décompte des variations de clientèles. Par le passé, le ministère utilisait les informations transmises par les universités. A l'avenir, il entend se servir des informations contenues dans le fichier RECU. Or, ces dernières diffèrent des précédentes en ce que le rattachement disciplinaire ne se fait plus selon l'appartenance à un programme, mais selon les cours suivis par l'étudiant, et en ce que le calcul des équivalences plein temps se fait selon des standards appliqués uniformément à toutes les universités.

Le Conseil est entièrement d'accord avec l'utilisation de RECU pour le décompte des clientèles. Mais, il aurait souhaité prendre connaissance des effets de son utilisation sur le financement des universités. En l'absence d'informations précises sur les paramètres retenus et sur leurs effets, il ne lui est pas possible de se prononcer sur la formule retenue et sur les transitions à prévoir au cours de son implantation.

VII- Conclusion et recommandation

Les universités québécoises sont présentement confrontées simultanément à plusieurs défis contradictoires. En effet, le système universitaire continue de subir des compressions budgétaires pendant que la clientèle étudiante ne cesse d'augmenter. Par ailleurs, les universités se voient invitées à améliorer leurs servi-

ces et à se préoccuper davantage de la qualité tout en subissant une décroissance continue de leur niveau de financement. Enfin, elles doivent dans bien des cas chercher à rééquilibrer leur budget annuel et à résorber un déficit accumulé sans précédent.

C'est cette situation que le Conseil des universités a dénoncée avec fermeté dans son avis sur les orientations du financement universitaire de décembre dernier. Par le présent avis, le Conseil réitère encore une fois sa demande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la science de reconnaître la gravité de la situation et l'urgence d'agir. C'est pourquoi le Conseil insiste auprès du gouvernement pour que celui-ci révise sa politique et accorde aux universités une plus grande priorité dans l'allocation de ses ressources. Le gouvernement doit réaliser que le sous-financement du système universitaire québécois est sérieux et, que la situation de crise financière est grave. Il n'est plus possible de demander aux universités de faire "plus" avec "moins" sans compromettre la qualité de leur fonctionnement. A défaut d'actions immédiates, le Conseil espère que les travaux de la Commission parlementaire qui étudiera le financement universitaire à l'automne prochain, permettra de renforcer ce diagnostic et de proposer au gouvernement des solutions réalistes aux problèmes de financement des universités.

Recommandation

En conséquence, le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la science:

1° de reconnaître que le niveau de financement actuel des universités est insuffisant;

2° de prendre de toute urgence les mesures nécessaires pour corriger la situation;

3° d'assurer aux universités un financement de base stable et adéquat dès la prochaine année financière.

Le Conseil tient par ailleurs à rappeler les recommandations antérieures qu'il faisait quant au financement des universités et tout particulièrement celles qu'il présentait dans son avis de décembre dernier. Il élaborera davantage au cours de la prochaine Commission parlementaire.